

Servicios ambientales en Costa Rica : Dinámica de Políticas, Actores e Instituciones

Jean-François Le Coq^{a,b} , Fernando Sáenz-Segura^b, Cecile Cathelin^{a,b,c},
Gilles Massardier^a, Denis Pesche^a

Taller de intercambio y valorización sobre “Instrumentos y Políticas de Servicios
Ambientales en América Latina”
(6-9 de noviembre de 2012, Managua, Nicaragua)

a : Centre de Cooperation International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD)
- UMR ART Dev; jflecoq@cirad.fr;

b Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE)
de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)

c: Laboratoire Triangle UMR 5206 ENS/IEP/Lyon 2

Objetivos de la presentación

- Generar debate ...a partir de una síntesis de varios resultados... en particular en PSA...
 - Diversos tesis de maestría, artículos y informe Serena
 - Tesis doctorado de Thomas Legrand (UVSQ)
 - Tesis doctorado de Cecile Cathelin (Cirad /Cinpe/ Lyon2)
- Proponer insumos referente a los temas de la mesa: cooperación pública/privada
 - Debates a nivel nacional sobre políticas e instrumentos de SA;
 - Tipos de cooperación pública/ privada en función de la tipología de los instrumentos según un gradiente State-based vs Market-based;
 - Mercado de los expertos en SA: papel de los intermediarios o facilitadores
 - Los acuerdos entre comunidades y grupos locales/ empresas



Debates a nivel nacional sobre políticas e instrumentos de SA

- Génesis del PSA
 - Ley forestal de 1969 y de 1986: desarrollo de incentivos forestales para la reforestación (IRC, CAF,.... Daniels, 2010) y en 1995 para la preservación de bosque (Fonafifo, 2005)
 - Ley forestal 1996, integración de la noción de SA como justificación para mantener Incentivos forestales en una ventana de oportunidad (Legrand et al, 2010; Le Coq et al, 2012)
 - PSA , su evolución entre equilibrio de coaliciones (Le Coq et al, 2010/2012)
- Debate alrededor del PSA
 - Gobernanza
 - Eficiencia
 - Equidad
 - Sostenibilidad



Ubicación del PPSA en la clasificaciones

Criterios de clasificación	Fuente	Ubicación del PPSA Costa rica	Otras categorías
Fuente de los fondos	Wunder et al. (2008)	State fund PES	1 otra : User funded PES
- Importancia del incentivo - grado de <i>comoditizacion</i> - <i>Directness</i> de la transferencia	Muradian et al. (2010)		
-Manera de afectar al productor (restricciones o incentivos) -Naturaleza del herramienta (reglamentarios/economicos)	Laurans et al ., (2011)	PSA en general (incentivos, económicos)	
		PSA Obligatorio y colectivo	3 otros: PSA Obligatorio bilateral PSA voluntario bilateral PSA voluntario colectivos

Fuente : Elaboración propia

PPSA: un instrumento de política publica de gobernanza “hibrida” en la decisiones (“policy making”)

international

Cooperation
international

nacional

FONAFIFO

Board
of director
(strategic decision)

Executive division
(Operational
management)

Min. Env.

Min. Agri

Bank Sector

CGR

SINAC

Ecologist
groups

Farmers'
groups

Indigenous
groups

ONF

BAE

Forestry
regent

Local forestry / env
organizations

Small Forest
land owner

Small Forest
land owner

Large forestry
companies

Local

Adaptado de Le Coq et al, 2012



Direct representation decision board



consultation

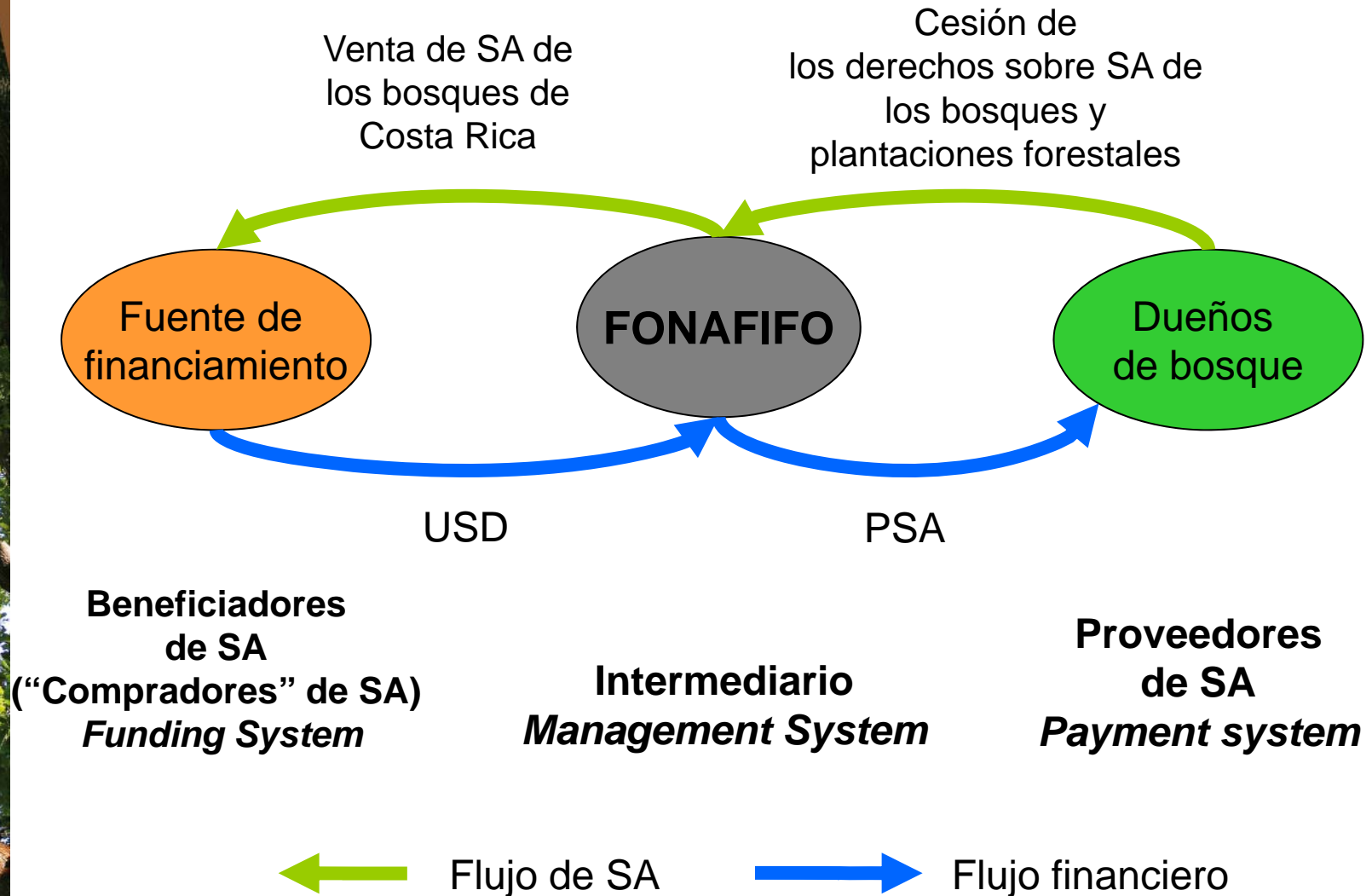


Control

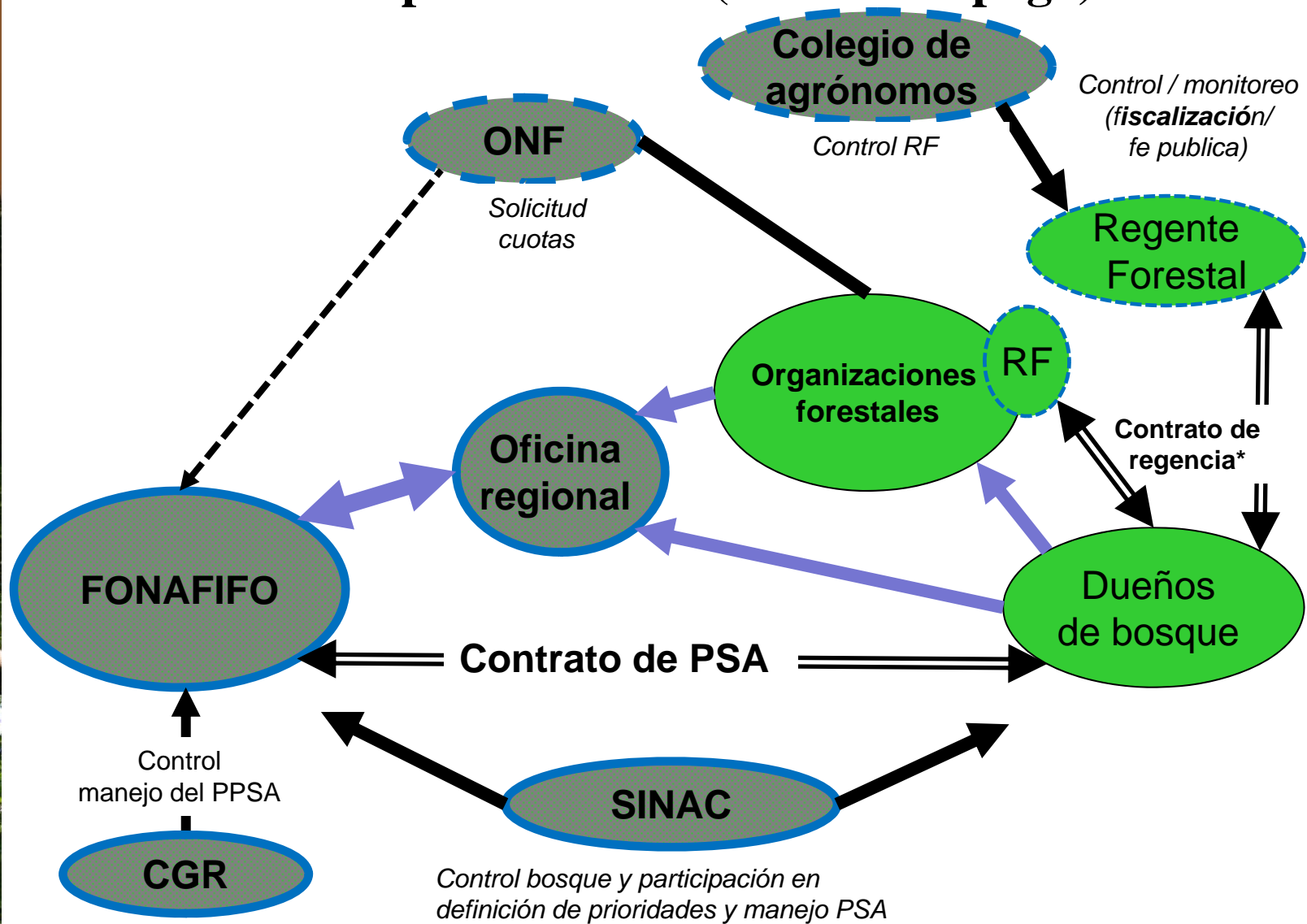


influence

PPSA: implementación como un modelo de transacción de mercado



PPSA : un herramienta de política de gobernanza “híbrido” en su implementación (sistema de pago)



Adaptado de
Le Coq et al. 2012

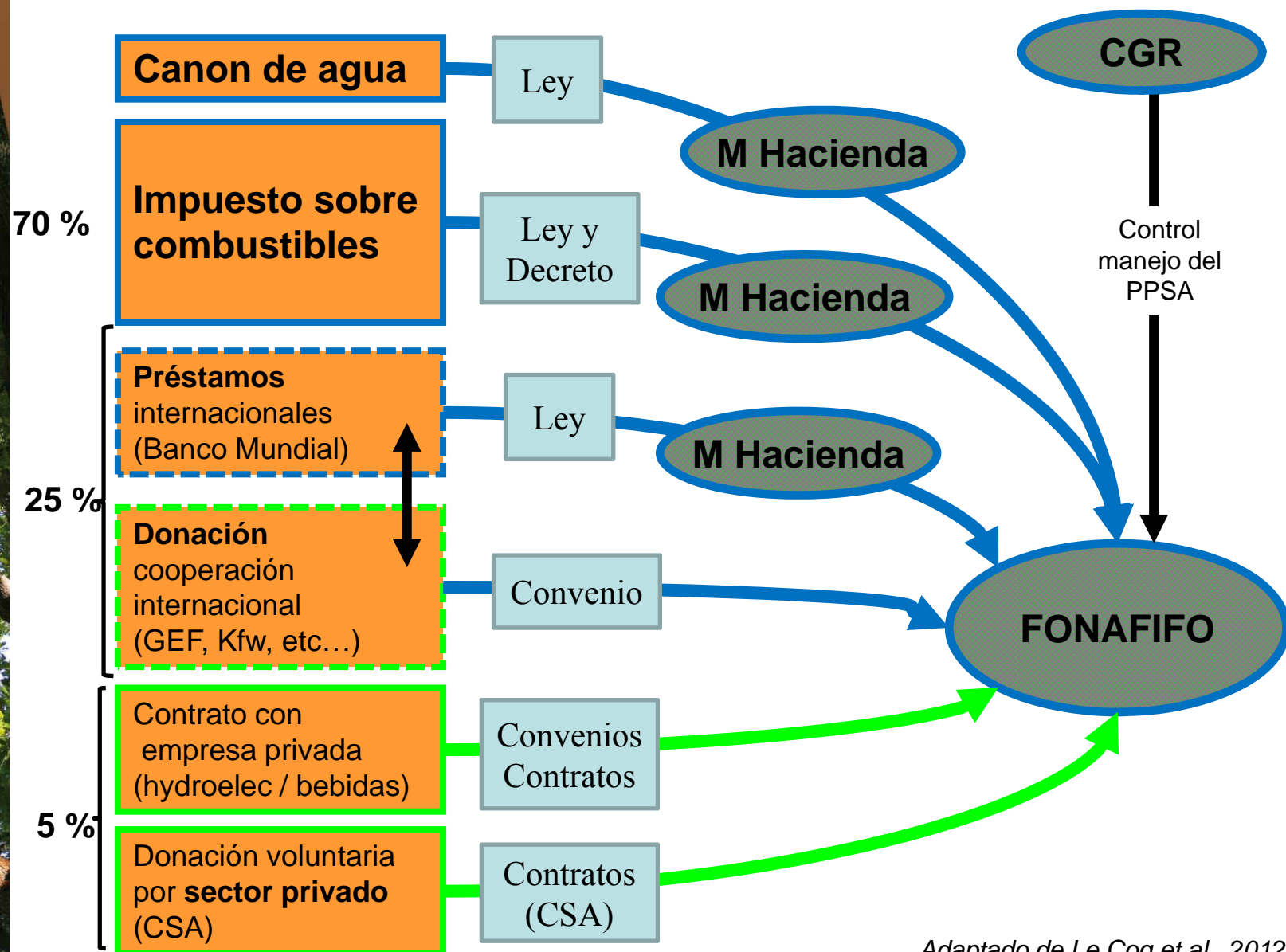
*Condición para
obtención de PSA

Estatal

Público no estatal

Privado

PPSA un herramienta de política de gobernanza “híbrido” en su implementación (sistema de financiamiento)



Papel de los intermediarios: las organizaciones forestales

- Organizaciones intermediarias (forestales o ambientales) son poco visualizados en la literatura sobre el PPSA
- Juegan un papel importante en la implementación
 - Información y Promoción del PPSA
 - Intermediación en tramitología y financiamiento
 - Cadena de Servicios conexos indispensables (créditos , asesoría técnica, vivero, explotación, comercialización)
 - Innovación en forma de PSA (ex PSA solidario de Fundecor)
 - Representación de intereses (vía ONF o directamente)
- PPSA permite mantener las OF (creando costo adicional), pero a la vez facilitan acceso a pequeños productores

Papel de los intermediarios: la Regencia

- Costa Rica : construcción de un Estado Benefactor después de la guerra civil de 1948 y durante los tres decenios
=> crecimiento del aparato estatal / tradición intervencionista estatal
- Anos 1980 y 1990 : reformas neoliberales (impuesto por FMI, AID/BM con los PAS) => proceso de reducción y de transformación del Estado (Edelman, 2005)
- El PPSA : herramienta de la política forestal, “régimen forestal híbrido” (Brockett et Gottfried, 2002)
- Sistema de regencia: cooperación publica/privada

➡ El sistema de regencia y el PPSA: estudio de caso para analizar las transformaciones del Estado

- Tres ejes de análisis :
 - Explicar la emergencia de forma de cooperación publica-privada de implementación de las políticas publicas : proceso de “*corporatisation*”?
 - En que esta cooperación pub/privada refleja evoluciones mas globales de la forma de actuar del Estado : de un Estado benefactor a un Estado regulador?
 - Como esta cooperación pub/privada esta monopolizada por gremios profesionales

1. Génesis y evolución de una cooperación publica-privada monopolizada por una profesión

- *Organización de una nueva profesión y corporativismo*
 - 1973 : creación de la formación de ingeniero forestal (TEC y UNA)
 - Tradición de intervención estatal en la regulación de nuevas profesiones : creación de los colegios profesionales encargados por el Estado de fiscalizar el ejercicio profesional
 - 1991 : integración de los ingenieros forestales en el Colegio de los agrónomos y fracaso de la creación de un Colegio propio (oposición de los agrónomos, profesión poco numerosa y poca reconocida)

Un sistema corporativista (corporación en español / corporativismo)

Criterio para definir el Corporativismo (Schmitter, 1974)	Características del sistema de relaciones profesión ingeniero forestal/Estado
Sistema de representación de los intereses	Sistema de organización por el Estado del gremio profesional de los ingenieros forestales por el medio de la creación de un “ente publico no estatal” : Colegio
Número limitado de grupos	Una sola organización
Adhesión obligatoria	Adhesión obligatoria
Ausencia de competición	Ausencia de competición
Estructura interna jerarquizada	Estructura jerarquizada
Reconocidos, autorizados (o creados) por el Estado	Creado por el Estado
Monopolio de la representación otorgado por Estado	Monopolio de la representación de la profesión de los ingenieros forestales
Control formal o informal en la selección de los leader y articulación demandas y apoyo	?

- *Institucionalización de la participación de los ingenieros forestales privados a la implementación de la política forestal*

Neocorporativismo?

➤ **Hassenteufel, 1990 : relación entre grupos representativos y Estado**

Neocorporativismo : grupos integrados al Estado:

- *“Grupos influyen y legitiman PP”*
- *“Estado legitima grupos otorgándole un papel de regulación con una participación en la implementación de las PP”*

➤ **Sistema de regencia forestal :**

- Papel central del Estado en la organización del gremio :

✓ Delegación del Estado al Colegio la fiscalización del ejercicio profesional de los ingenieros forestales

- Papel central del gremio en la implementación de las políticas forestales

✓ Delegación del Estado a los regentes de una parte de la implementación técnica de las políticas forestales (cf. lamina siguiente)



Contexto

- Ante 1991 : Estado con la DGF encargado del control de las actividades forestales
- Reconocimiento de falta de capacidad de control de la DGF en el campo
- Transferencia de las funciones estatales al sector privado con los PAS



Génesis de la regencia

- 1991: primer reglamento de los “asesores forestales” : plan de manejo forestal
- 1993 :Primer reglamento de la regencia forestal (redactado por ing forestal Colegio)
- Evolución de un sistema poco regulado a la institucionalización de la figura del regente forestal : actor privado que participa a la implementación de las PP



El sistema de regencia forestal (creado antes del PPSA)

- Estado delega al regente la implementación técnica de la supervisión de los planes de manejo y de los incentivos forestales (PSA)
- Monopolio de los ingenieros forestales sobre la regencia forestal
- Carácter obligatorio de las recomendaciones técnicas del regente
- Responsabilidad de los ingenieros forestales de los estudios técnicos



Consolidación y cuestionamiento de la regencia forestal

- 1996 : introducción de la *fe publica* con la Ley Forestal 7575
- Ajustes del reglamento (nuevo reglamento en 1998 : amplia las sanciones, tentativa de reformarlo en 2010 : inclusión de la regencia específica al PPSA, figura del “regentado”, derechos/deberes de los regentes y otro debate sobre las sanciones)
- Problemas de ética, malo ejercicio de la función, denuncias : “juez y parte”



2. Efectos de la regencia sobre la profesión de los ingenieros forestales, el Estado y la creación de un mercado de la regencia en el caso del PPSA

A. *Efectos de esa cooperación pública/privada:*

- ❖ Transformaciones de la profesión de los ingenieros forestales
 - La normativa delega a los regentes la realización del estudio técnico previo a la aprobación del proyecto de PSA y el control del cumplimiento del contrato
 - En la practica : extensión de las actividades de los regentes mas allá de la parte técnica : asumen la promoción del PPSA y los aspectos administrativos y legales de las pre solicitudes
 - Modifica la definición de la profesión de los ingenieros forestales : desarrollan competencias de comunicación y de derecho
- ❖ Evoluciones de las formas y de las acciones del Estado
 - Fonafifo: no es tanto un reducción que una recomposición : concentra sobre la parte administrativa y jurídica de la implementación y en la supervisión del trabajo técnico de los actores privados
 - Mas colaboración con actores privados : relaciones de interdependencia entre actores que tienen lógicas diferentes:
 - Lógica administrativa de los funcionarios : cumplir con la cuota de hectáreas asignada
 - Lógica de rentabilidad económica de los regentes
- Otra razón : evoluciones de la repartición del presupuesto PPSA mas a favor de la modalidad protección del bosque, que requiere menos conocimientos técnicos



B. Un mercado de la regencia... regulado y con procesos de “cierre”

❖ Dinámicas del mercado

- Creación de un mercado nacional de la regencia
- Varios criterios que diferencian los regentes : pertenencia a una organización, edad, nivel de dependencia de los ingresos del PPSA
- Competencia entre los regentes
- Estrategia de especialización para distinguirse (perfil de beneficiario, modalidades de PSA, zona etc.)
- Construcción de clientela : “boca a boca” + captación de clientela de antigua organización

❖ Regulación del mercado

- Por el Estado:
 - Misiones del regente definidas por el Estado en la ley forestal 7575, el reglamento y los decretos
 - Regulación por el Colegio : fiscalización, establecimiento de las tarifas
 - Cuotas otorgadas por el Estado (Fonafifo) a las organizaciones
- Por las practicas de los regentes:
 - Establecimiento de mercados locales de la regencia
 - Creación de mini-monopolios y fenómeno de “cierre”
 - Mecanismos de ayuda mutua
 - Acuerdos informales entre regentes



Papel de los intermediarios: Las ONG Internacional y expertos

- ONG internacional juegan un papel limitado en Costa Rica en comparación de otros países (Hrabanski et al, 2011; Le Coq y Meral, 2010)
 - En el establecimiento (Legrand et al, 2010)
 - En la implementación (CI proyecto apoyo fondo biodiversidad)
- Expertos
 - Importancia de los redes interpersonal en la construcción de la idea de PSA (vínculos académicos CR–US,...)
 - Mucha expertos alrededor del PPSA (medición, etc....), visto como laboratorio, pero la toma de decisión esta mas influido por CGR



Conclusión

- PPSA es presentado como modelo de mercado...
pero es un herramienta de PP
que integra varios formas de cooperación publica / privada
(decisiones y implementación)
- Estas formas de cooperación (actores privados que
participan en la implementan de la política) conlleva a
reflexionar sobre el cambio de papel del Estado (hacia un
estado regulador)
- No hay solo PPSA en el Costa Rica (ESPH, RBAO,...)
donde el equilibrio publica/privado es diferente



Referencias bibliográficas

- Daniels, A. E., K. Bagstad, V. Esposito, A. Moulaert et C. M. Rodriguez (2010). "Understanding the impacts of Costa Rica's PES: Are we asking the right questions?" *Ecological Economics* 69(11): 2116-2126.
- Hrabanski, M., C. Bidaud, J.-F. Le Coq et P. Méral (2011). The role of the main environmental NGOs in the spread of "Ecosystem services" notion and PES-instruments: a Costa Rica, Madagascar, and France comparison. *Payments for ecosystem services and their institutional dimensions*, s.l., s.n.
- Le Coq, J.-F., G. Froger, T. Legrand, D. Pesche et F. Saenz-Segura (2010). Payment for environmental services program in Costa Rica : a policy process analysis perspective. 90th Annual Meeting of the Southwestern Social Science Association, March 31-April 3, 2010, Houston, Texas, s.l., s.n.
- Le Coq, J.-F., D. Pesche, T. Legrand et F. Saenz (2010). Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publique : Le cas du programme de paiements pour services environnementaux (PPSE) au Costa Rica. International symposium ISDA 2010. Innovation and sustainable development in agriculture and food : Abstracts and papers, Montpellier, CIRAD.
- Le Coq, J.-F., D. Pesche et F. Saenz-Segura (2010). Analyse des acteurs intermédiaires dans les PSE au Costa Rica. Atelier Paiements pour services environnementaux (PSE) et Mesures agri-environnementales (MAE), du 29 novembre au 1^{re} décembre 2010, Montpellier, France, s.l., s.n.
- Le Coq, J. F., D. Pesche, T. Legrand, G. Froger et F. Saenz (2012). " La mise en politique des Services Environnementaux : la genèse du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica." *VertigO*, la revue en sciences de l'environnement, sous presse.
- Le Coq J.F., Saenz-Segura F., Pesche D., Froger G., Legrand T., Mora-Vega R., Cathelin C.. 2012. Les services écosystémiques et environnementaux au Costa Rica : synthèse des travaux du programme SERENA : Note de synthèse n°2012-01. [S.l.] : [s.n.], 43 p.
- Legrand (2011) los pagos por servicios ambientales, un análisis desde la economia institucional, el caso costarricense, presentación en CINPE
- Mora-Vega, R., F. Saenz-Segura et J. F. Le Coq (2012). "Servicios ambientales y ecosistémicos: conceptos y aplicaciones en Costa Rica." *Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible* 13 (2): 20-23[20120524]. <http://ictsd.org/news/puentes/>.
- Muradian, R., E. Corbera, U. Pascual, N. Kosoy et P. H. May (2010). "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services." *Ecological Economics* 69(6): 1202-1208.
- Wunder, S., S. Engel et S. Pagiola (2008). "Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries." *Ecological Economics* 65(4): 834-852.





Gracias